|  |  |
| --- | --- |
| **BỘ TƯ PHÁP** | **CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM** **Độc lập - Tự do - Hạnh phúc** |

**BÁO CÁO CHUYÊN ĐỀ**

**Giải pháp nâng cao hiệu quả công tác kiểm tra, xử lý văn bản**

**quy phạm pháp luật và khắc phục tình trạng ban hành văn bản trái pháp luật**

 *(Tài liệu phục vụ Hội nghị toàn quốc triển khai công tác tư pháp năm 2019)*

 **I. Đánh giá chung về kết quả thực hiện công tác kiểm tra, xử lý văn bản QPPL trong năm 2018**

 **1.** Trong năm 2018,thực hiệnsự chỉ đạo của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đối với việc xây dựng, rà soát, hoàn thiện thể chế và tổ chức thi hành pháp luật nhằm tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc về pháp lý, tạo điều kiện cho người dân, doanh nghiệp và toàn xã hội phát huy năng lực, đóng góp cho sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước,công tácxây dựng, ban hành pháp luật nói chung, kiểm tra văn bản QPPL nói riêng tại các cơ quan cấp bộ và địa phương nhìn chung đã có những chuyển biến tích cực, nâng cao về chất lượng, hiệu quả hơn so với các năm trước.

Về phía Bộ Tư pháp, bên cạnh việc nâng cao năng lực, hiệu quả chỉ đạo, theo dõi, hướng dẫn, đôn đốc, kiểm tra đối với các cơ quan cấp bộ và địa phương trong việc tổ chức thực hiện công tác kiểm tra, xử lý văn bản, Bộ luôn quan tâm bố trí nhân lực, cơ sở vật chất, tập trung thực hiện kịp thời, có trọng tâm, trọng điểm công tác kiểm tra, bám sát hơn với thực tiễn ban hành văn bản QPPL của các cơ quan cấp bộ, địa phương và đôn đốc xử lý văn bản trái pháp luật đã được phát hiện và kết luận theo thẩm quyền kiểm tra của Bộ trưởng Bộ Tư pháp và đạt nhiều kết quả với chất lượng ngày càng nâng cao.

Kết quả cụ thể về công tác kiểm tra, xử lý văn bản của các bộ, ngành, địa phương (trong đó có Bộ Tư pháp) trong năm 2018 đã được tổng hợp tại Báo cáo tổng kết công tác tư pháp năm 2018 và phương hướng, nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu năm 2019 được trình bày tại Hội nghị hôm nay.

Riêng về kết quả kiểm tra theo thẩm quyền của Bộ trưởng Bộ Tư pháp: Trong năm 2018([[1]](#footnote-1)), Cục Kiểm tra văn bản QPPL (Bộ Tư pháp) đã tiến hành kiểm tra **5.557** văn bản (648 văn bản của các bộ, cơ quan ngang bộ, 4.909 văn bản của HĐND và UBND cấp tỉnh), trong đó có 1.643 văn bản trong lĩnh vực tài nguyên và môi trường do các cơ quan cấp bộ và cấp tỉnh ban hành; phát hiện và đã kết luận kiểm tra đối với 84 văn bản sai về thẩm quyền, nội dung (27 văn bản cấp bộ và 57 văn bản của HĐND và UBND cấp tỉnh)[[2]](#footnote-2).

*Về kết quả xử lý văn bản trái pháp luật:* Tính đến ngày 21/12/2018, có **52**/**84** văn bản đã được xử lý; 32 văn bản chưa xử lý (trong đó có 21 văn bản trong thời hạn xử lý). Ngoài ra, trên cơ sở theo dõi, đôn đốc của Cục Kiểm tra văn bản, có 77 văn bản của các cơ quan cấp bộ và địa phương được Cục kết luận kiểm tra trước năm 2018 đã được xử lý trong năm 2018.

Việc xử lý văn bản trái pháp luật nhìn chung được các cơ quan thực hiện khá nghiêm túc, kịp thời. Nhiều trường hợp, ngay sau khi trao đổi, thảo luận tại cuộc họp với Bộ Tư pháp, cơ quan ban hành văn bản có dấu hiệu trái pháp luật đã tiếp thu ý kiến, khẩn trương có phương án xử lý đúng quy định và thông tin kết quả xử lý cho Bộ Tư pháp (do đó những trường hợp này Cục Kiểm tra văn bản QPPL không ban hành Kết luận kiểm tra để kiến nghị xử lý).

 Đặc biệt trong năm qua, thực hiện Nghị quyết Phiên họp Chính phủ chuyên đề về xây dựng pháp luật (số 109/NQ-CP ngày 23/8/2018) và ý kiến chỉ đạo của Phó Thủ tướng Thường trực Chính phủ Trương Hòa Bình về kết quả kiểm tra văn bản QPPL năm 2017[[3]](#footnote-3), các cơ quan cấp bộ và địa phương đã tập trung, tích cực rà soát, xử lý dứt điểm được nhiều văn bản trái pháp luật đã được phát hiện trong năm 2017, đồng thời chấn chỉnh đối với các cơ quan, cá nhân liên quan trong việc để xảy ra việc ban hành văn bản trái pháp luật.

 Kết quả kiểm tra, xử lý văn bản cho thấy, trong năm 2018, việc thực hiện công tác này trên cả nước đã góp phần tích cực bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân; góp phần ngăn chặn, hạn chế những tác động tiêu cực đến xã hội, người dân, góp phần tháo gỡ khó khăn, cải thiện môi trường kinh doanh, hỗ trợ doanh nghiệp phát triển; mặt khác, đã nâng cao tinh thần trách nhiệm, ý thức chấp hành kỷ luật, kỷ cương trong công tác xây dựng, ban hành văn bản QPPL của cơ quan nhà nước. Kết quả công tác kiểm tra văn bản QPPL cùng với công tác rà soát văn bản QPPL đã từng bước nâng cao chất lượng xây dựng văn bản QPPL, tạo cơ sở để thống nhất về cơ chế, chính sách, góp phần củng cố, hoàn thiện hệ thống pháp luật, đáp ứng kịp thời yêu cầu quản lý nhà nước, tạo môi trường và hành lang pháp lý ổn định, thuận lợi cho sự phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội.

**II. Những hạn chế, bất cập trong thực hiện công tác kiểm tra, xử lý văn bản QPPL và nguyên nhân**

**1.** **Hạn chế, bất cập:** Bên cạnh kết quả đã đạt được, thực tiễn cho thấy công tác kiểm tra văn bản QPPL hiện nay còn có những hạn chế, bất cập đáng lưu ý như sau:

*Một là,* công tác kiểm tra văn bản QPPL trong cả nước hoạt động thiếu đồng bộ; nhiều bộ, ngành, địa phương chưa quan tâm thực hiện đầy đủ, nghiêm túc thẩm quyền, trách nhiệm của mình trong công tác kiểm tra, xử lý văn bản theo quy định, đặc biệt là kiểm tra văn bản theo thẩm quyền; việc phát hiện văn bản trái pháp luật, đặc biệt là văn bản trái pháp luật về nội dung, thẩm quyền ban hành nhìn chung còn hạn chế. Còn nhiều cơ quan kiểm tra văn bản chưa quản lý được chính xác, đầy đủ, kịp thời các văn bản thuộc thẩm quyền, trách nhiệm kiểm tra, dẫn đến chưa kiểm tra được đầy đủ, toàn diện. Việc quản lý, thống kê, báo cáo số liệu kiểm tra, xử lý văn bản của một số cơ quan, nhất là ở địa phương chưa đảm bảo chính xác, chưa phản ánh đúng thực tế công tác kiểm tra, xử lý văn bản.

*Hai là,* còn có trường hợp văn bản trái pháp luật không được phát hiện kịp thời, hoặc đã được phát hiện, kết luận nhưng chậm được xử lý hoặc xử lý không triệt để, không đúng hình thức theo quy định.

*Ba là,* việc xác định hậu quả do văn bản trái pháp luật gây ra còn gặp nhiều khó khăn. Việc xem xét, xử lý trách nhiệm đối với cơ quan, cá nhân liên quan đến việc ban hành văn bản trái pháp luật chưa được thực hiện nghiêm túc, mới chỉ dừng ở mức phê bình, nhắc nhở, kiểm điểm công chức khi thi hành công vụ, dẫn đến tình trạng ban hành văn bản QPPL trái pháp luật hoặc thiếu tuân thủ kỷ luật, kỷ cương trong công tác xây dựng, ban hành văn bản QPPL.

 **2. Nguyên nhân**

 Những hạn chế, bất cập nêu trên là xuất phát từ nhiều nguyên nhân cả chủ quan và khách quan, trong đó các nguyên nhân chính là:

 *Về chủ quan:*

 - Một số bộ, ngành, địa phương chưa nhận thức thật sự đầy đủ về nội dung, yêu cầu của công tác kiểm tra văn bản, chưa quan tâm thỏa đáng đến việc chỉ đạo, triển khai công tác kiểm tra văn bản, đặc biệt chưa gắn kết kiểm tra văn bản với các hoạt động có liên quan trong quy trình xây dựng, ban hành và tổ chức thi hành pháp luật; chưa chỉ đạo sâu sát việc xử lý văn bản trái pháp luật (nhất là văn bản trái pháp luật được phát hiện qua công tác tự kiểm tra) và kiểm điểm, xử lý đối với cán bộ, công chức có liên quan trong việc ban hành văn bản trái pháp luật;

 - Số lượng, chất lượng nhân lực; điều kiện đảm bảo; cách thức tổ chức thực hiện của tổ chức pháp chế các bộ, cơ quan ngang bộ, Sở Tư pháp - là các cơ quan làm đầu mối tổ chức thực hiện kiểm tra văn bản QPPL tại các cơ quan cấp bộ và địa phương nhìn chung còn chưa đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ[[4]](#footnote-4). Một bộ phận công chức kiểm tra văn bản còn hạn chế về kiến thức, kinh nghiệm, nhất là kiến thức chuyên sâu về pháp luật và các lĩnh vực kinh tế, xã hội liên quan; quy trình triển khai công tác kiểm tra văn bản tại nhiều cơ quan kiểm tra văn bản còn chưa đầy đủ, chặt chẽ; cách thức tổ chức công việc chưa hợp lý, thiếu chuyên nghiệp;

 - Việc ứng dụng công nghệ thông tin vào công tác kiểm tra văn bản còn nhiều hạn chế, chưa hiệu quả.

 *Về khách quan:*

 - Trong quá trình phát triển của đất nước, nhiều vấn đề kinh tế - xã hội mới, phức tạp nảy sinh (nhất là về tài chính, ngân hàng, đất đai, tài nguyên, môi trường, giao thông...) đòi hỏi các bộ, ngành, địa phương phải ban hành văn bản để quản lý, nhiều cơ quan vì những vấn đề đặc thù của địa phương, của ngành mà ban hành văn bản thiếu cơ sở pháp lý;

 - Kiểm tra văn bản là công việc khó, có thể tác động đến nhiều ngành, nhiều cấp và người dân, doanh nghiệp, đòi hỏi kinh nghiệm, kiến thức chuyên môn sâu về pháp luật và kinh tế, xã hội, bản lĩnh nghề nghiệp, trong khi đó điều kiện bảo đảm, nhất là chính sách thu hút, đãi ngộ công chức làm công tác này còn nhiều hạn chế, chưa tương xứng yêu cầu nhiệm vụ;

- Thể chế về công tác kiểm tra văn bản dù đã được quan tâm hoàn thiện, nhưng vẫn còn những hạn chế, bất cập so với thực tiễn, chưa thực sự tạo được khung pháp lý tương xứng với vai trò và tính đặc thù của công tác kiểm tra văn bản QPPL để có thể phát huy được tốt nhất hiệu quả của công tác này; một số quy định chưa rõ ràng, thiếu tính khả thi; nhiều vấn đề phát sinh qua thực tiễn quản lý cần được nghiên cứu, điều chỉnh (như: Quy định về hình thức văn bản để xử lý văn bản trái pháp luật; việc xác định và khắc phục hậu quả thực hiện văn bản trái pháp luật, xử lý trách nhiệm đối với cơ quan, người đã ban hành văn bản trái pháp luật; việc cá biệt hóa trách nhiệm của tổ chức, cá nhân nhằm xác định tính chất, mức độ lỗi làm cơ sở xử lý đối với đối tượng sai phạm; cơ chế kiểm điểm, xử lý trách nhiệm đối với cá nhân, đơn vị liên quan…).

**III. Giải pháp nâng cao hiệu quả công tác kiểm tra, xử lý văn bản trái pháp luật và khắc phục tình trạng ban hành văn bản trái pháp luật**

Căn cứ vào tình hình thực hiện tại các Bộ, cơ quan ngang Bộ và địa phương, để nâng cao hiệu quả công tác kiểm tra, xử lý văn bản trái pháp luật và khắc phục tình trạng ban hành văn bản trái pháp luật trong thời gian tới, Cục Kiểm tra văn bản QPPL đề xuất các Bộ, cơ quan ngang Bộ và các địa phương thực hiện các các giải pháp sau:

***Một là,*** quán triệt, nâng cao nhận thức về vai trò của công tác kiểm tra văn bản QPPL là một bộ phận quan trọng, thiết yếu của công tác xây dựng, ban hành và tổ chức thi hành văn bản QPPL của nước ta trong giai đoạn trước mắt cũng như lâu dài để phục vụ sự phát triển của đất nước. Xác định đúng đắn, đầy đủ tầm quan trọng, đặc thù của văn bản QPPL với vai trò là bộ phận cốt lõi của thể chế để tạo điều kiện cho phát triển kinh tế - xã hội, từ đó ưu tiên các nguồn lực để bảo đảm chất lượng của văn bản QPPL, nhất là năng lực tham mưu, soạn thảo văn bản, năng lực thẩm định, thẩm tra văn bản; thực hiện việc khảo sát, đánh giá tác động, lấy ý kiến góp ý một cách thực chất để bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, khả thi của văn bản.

***Hai là,*** tiếp tục tổ chức thực hiện nghiêm túc Luật Ban hành văn bản QPPL và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật. Tuân thủ triệt để kỷ luật, kỷ cương và nguyên tắc pháp chế trong các hoạt động: Tham mưu ban hành văn bản QPPL; soạn thảo, góp ý, thẩm định, thông qua văn bản QPPL; tự kiểm tra, kiểm tra văn bản QPPL theo thẩm quyền và xử lý văn bản trái pháp luật đã được phát hiện.

Khi phát hiện ban hành văn bản trái pháp luật, cần kịp thời thực hiện nghiêm túc việc xử lý văn bản và xem xét, kiểm điểm, xử lý trách nhiệm đối với công chức, đơn vị có liên quan theo quy định.

Xử lý triệt để, dứt điểm những văn bản trái pháp luật đã được cơ quan có thẩm quyền kiểm tra văn bản phát hiện, kết luận, đồng thời thông tin kịp thời kết quả xử lý về Bộ Tư pháp. Trong trường hợp phát hiện có văn bản trái phát luật đã được kết luận, kiến nghị xử lý nhưng cơ quan ban hành để kéo dài, chậm xử lý hoặc xử lý không triệt để nội dung trái pháp luật, Lãnh đạo các Bộ, cơ quan ngang Bộ, UBND cấp tỉnh cần phải kịp thời báo cáo, kiến nghị Thủ tướng Chính phủ xử lý theo thẩm quyền.

Tổng hợp, báo cáo với cơ quan trung ương có thẩm quyền về các vấn đề bất cập trong quy định của pháp luật để có hướng giải quyết, sửa đổi, hoàn thiện hệ thống pháp luật của nhà nước nhằm phù hợp với thực tiễn.

***Ba là***, quan tâm đầu tư, nâng cao năng lực và chế độ, chính sách cho công chức làm công tác xây dựng pháp luật nói chung, kiểm tra văn bản QPPL nói riêng gắn với việc đổi mới cách thức tổ chức công việc để bảo đảm thực hiện có chất lượng, hiệu quả các công tác này. Tổ chức pháp chế kịp thời phát hiện, ngăn chặn những sai sót ngay từ giai đoạn xây dựng văn bản QPPL thông qua việc góp ý, thẩm định, kiểm soát thủ tục hành chính trong các dự thảo văn bản. Kiểm soát chính xác, đầy đủ số lượng văn bản được ban hành trong năm thuộc trách nhiệm, thẩm quyền kiểm tra của cơ quan mình để đưa vào diện kiểm tra. Kiểm tra kịp thời các văn bản QPPL ngay sau khi ban hành.

Coi trọng thực hiện tốt việc xây dựng Cơ sở dữ liệu phục vụ công tác kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản theo quy định; nâng cao hiệu quả ứng dụng công nghệ thông tin trong kiểm tra văn bản và quản lý, theo dõi văn bản đã kiểm tra.

Tổ chức pháp chế các bộ, cơ quan ngang bộ, Sở Tư pháp các địa phương chịu trách nhiệm về tính kịp thời, đầy đủ, chính xác trong công báo cáo, thống kê, tổng hợp kết quả kiểm tra văn bản thuộc thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan mình.

***Bốn là,*** tại Bộ Tư pháp, Cục Kiểm tra văn bản QPPL thực hiện tốt hơn nữa vai trò đầu mốitrong tổ chức triển khai thực hiện công tác kiểm tra, xử lý văn bản trái pháp luật. Tăng cường công tác kiểm tra, đôn đốc tình hình thực hiện tại các cơ quan cấp bộ và địa phương để kịp thời có giải pháp phù hợp nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả của công tác kiểm tra, xử lý văn bản. Tổ chức hiệu quả công tác hướng dẫn, tập huấn, bồi dưỡng nâng cao nghiệp vụ, triển khai thực hiện Phần mềm hỗ trợ kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL tại các bộ, ngành, địa phương. Bảo đảm sự phối hợp chặt chẽ, thường xuyên giữa Cục Kiểm tra văn bản với tổ chức pháp chế các bộ, cơ quan ngang bộ, Sở Tư pháp các địa phương trong thực hiện nhiệm vụ; nghiên cứu, tham mưu hoàn thiện hệ thống thể chế về công tác thống kê, báo cáo trong lĩnh vực kiểm tra văn bản QPPL nhằm đảm bảo chuẩn xác, phản ánh đúng thực tế.

***Năm là,*** trên cơ sở thực tiễn thực hiện công tác xây dựng văn bản QPPL, kiểm tra văn bản QPPL, nghiên cứu, kiến nghị sửa đổi, bổ sung Luật Ban hành văn bản QPPL và Nghị định 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ để khắc phục những bất cập, chưa phù hợp với thực tế, tiếp tục hoàn thiện thể chế về công tác xây dựng, ban hành văn bản QPPL nói chung, thể chế về công tác kiểm tra văn bản QPPL nói riêng (trong đó có quy định về việc thực hiện xem xét, đánh giá hậu quả do văn bản trái pháp luật gây ra và xử lý trách nhiệm đối với cơ quan, người có liên quan trong việc ban hành văn bản trái pháp luật) nhằm đảm bảo kiểm soát ngày càng tốt hơn chất lượng của hệ thống pháp luật, tạo điều kiện thuận lợi cho việc thực hiện công tác xây dựng, hoàn thiện và tổ chức thi hành pháp luật.

***Sáu là,*** đề nghịThủ tướng Chính phủ quan tâm chỉ đạo các Bộ, cơ quan ngang Bộ báo cáo kịp thời về tình hình xử lý đối với những văn bản trái pháp luật đã được kết luận, đã đôn đốc, nhắc nhở nhưng chưa được cơ quan ban hành xử lý để Thủ tướng Chính phủ xử lý theo thẩm quyền.

***Bảy là,*** tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật theo hướng: (i) Nâng cao vai trò lãnh đạo của cấp ủy đảng, đề cao trách nhiệm chính trị của người đứng đầu cơ quan, đơn vị trong công tác xây dựng, ban hành, bảo đảm chất lượng của văn bản QPPL nói chung, kiểm tra, xử lý văn bản trái pháp luật nói riêng; (ii)Gắn yêu cầu thực hiện có chất lượng, hiệu quả công tác xây dựng, ban hành, kiểm tra, xử lý văn bản QPPL với việc đánh giá người đứng đầu cơ quan, đơn vị; (iii) Quy định rõ trách nhiệm đối với người đứng đầu cấp ủy, cơ quan, đơn vị để xẩy ra việc ban hành văn bản trái pháp luật; (iv) Xem xét đưa nội dung kiểm tra việc lãnh đạo, chỉ đạo hoạt động xây dựng, ban hành văn bản QPPL và việc thực hiện kết luận của cơ quan có thẩm quyền về văn bản trái pháp luật vào nội dung kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ của Ban cán sự đảng Bộ, cơ quan ngang Bộ và địa phương ./.

1. Từ ngày 20/12/2017 đến 21/12/2018. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ngoài ra còn phát hiện 493 văn bản sai sót về căn cứ, thể thức, kỹ thuật trình bày.

Trong năm 2018, Cục Kiểm tra văn bản QPPL đã giúp Bộ trưởng Bộ Tư pháp tự kiểm tra 14/14 (đạt 100%) văn bản QPPL do Bộ trưởng Bộ Tư pháp ban hành. Qua kiểm tra, không phát hiện văn bản có dấu hiệu trái pháp luật. [↑](#footnote-ref-2)
3. Tại Công văn số 7674/VPCP-PL ngày 14/8/2018 của Văn phòng Chính phủ về việc Báo cáo công tác kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL năm 2017. [↑](#footnote-ref-3)
4. Tại các Sở Tư pháp địa phương phần lớn chỉ có từ 3 - 4 biên chế, cá biệt có tỉnh chỉ có 02 biên chế (như Sở Tư pháp tỉnh Bắc Ninh) để đảm nhiệm tất cả các công tác xây dựng, kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL, lại thường xuyên có sự thay đổi do việc bố trí, luân chuyển công tác. Tại các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh hầu hết chưa có công chức pháp chế chuyên trách hoặc tổ chức pháp chế theo quy định, chỉ có công chức hoạt động kiêm nhiệm tại Văn phòng hoặc các đơn vị chuyên môn khác nhưng lại thường xuyên thay đổi, chưa thực sự có một bộ phận đầu mối phụ trách các nhiệm vụ của công tác pháp chế. [↑](#footnote-ref-4)